Commission d'accès à l'information

Rapport annuel 1984-1985

Québec

86-01900/

Commission d'accès à l'information

Rapport annuel 1984-1985

Québec

Le contenu de cette publication a été rédigé par
la Commission d'accès à l'information

Cette édition a été produite par
la Direction générale
des publications gouvernementales

Dépôt légal — 4e trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-551-09263-9
ISSN: 0823-0633

© Gouvernement du Québec

Monsieur Richard Guay
Président de l'Assemblée nationale
Édifice Pamphile-Lemay
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), je suis heureux de vous transmettre le rapport annuel de la Commission d'accès à l'information pour l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1985.

Ce rapport rend compte des activités de cet organisme durant la période du 1er avril 1984 au 31 mars 1985.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre des Communications,

Jean-François Bertrand

Québec, juillet 1985

Monsieur Jean-François Bertrand
Ministre des Communications
1037, de la Chevrotière
Édifice G, 3e étage
Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 118 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), nous avons l'honneur de vous transmettre le troisième rapport annuel de la Commission d'accès à l'information.

Ce rapport couvre la période du 1er avril 1984 au 31 mars 1985.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,
Marcel Pépin

La commissaire,
Thérèse Giroux

La commissaire,
Caroline Pestieau

Québec, juin 1985

Table des matières

Un premier bilan 9

Partie I
Présentation de la Commission d'accès à l'information

1. Ses fonctions 13
1.1 Une fonction d'adjudication 13
1.2 Une fonction de surveillance et de contrôle 13
1.2.1 La déclaration de fichiers 13
1.2.2 Les dispenses d'enregistrement de consultation de fichiers 13
1.2.3 Les ententes de délégation d'application de la loi 13
1.2.4 Les demandes abusives 13
1.2.5 Les autorisations d'accès aux fichiers pour fins d'étude, de recherche ou de statistiques 13
1.2.6 La réception des notifications d'un organisme public 14
1.3 Une fonction de consultation 14
1.3.1 Les avis au gouvernement 14
1.3.2 Les avis à l'Assemblée nationale 14
1.4 Une fonction normative 14
2. Son organisation 14
2.1 Les unités administratives 14
2.1.1 Le Bureau du président 14
2.1.2 Le secrétariat et le Service juridique 14
2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation 14
2.2 Ses ressources 16
2.2.1 Les ressources humaines 16
2.2.2 Les ressources budgétaires 16

Partie II
Les activités de la Commission

1. Le tableau des demandes reçues et réglées 17
2. La révision des décisions rendues par les responsables 17
2.1 Les statistiques particulières sur les demandes de révision 17
2.2 Quelques décisions significatives 17
2.2.1 La juridiction de la Commission 18
2.2.2 La procédure d'*ex parte* 18
2.2.3 L'accès aux documents 18
a) Brouillon, notes préparatoires et notes personnelles 18
b) Article 19 18
c) Article 28 18
d) Article 32 19
e) Article 34 19
f) Article 35 19
g) Article 37 19
h) Article 39 19
2.2.4 Les renseignements personnels 19
a) La notion de renseignements personnels 19
b) La rectification 20
3. Les enquêtes sur l'observance de la loi 20
3.1 La liste des enquêtes 20
4. Les autres demandes 21
4.1 Les demandes d'informations 21
4.2 Les demandes d'autorisation de ne pas tenir compte des demandes abusives 21
4.3 Les demandes d'autorisation d'accès pour fins d'étude et de recherche 22
4.4 Les avis donnés à la Commission lors de la cueillette auprès d'organismes privés de renseignements nominatifs déjà colligés 22
5. Les avis et recherches 22
5.1 La présentation générale 22
5.2 Le résumé des avis émis par la Commission 23
5.2.1 Les avis sur un projet de loi, de règlement ou de décret 23
5.2.2 Les avis sur les ententes d'échange de renseignements nominatifs 24
6. L'étude des dispositions inconciliables 24
7. La déclaration de fichiers et les dispenses d'enregistrement 24
8. La mise en place d'une conception administrative des systèmes de gestion 25
9. Les activités d'information et de communication 25
9.1 La participation à des missions, colloques et conférences 25
9.2 Les documents disponibles 25

Annexe 1 — Les règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information 27

Un premier bilan

Bien qu'elle fut instituée en décembre 1982, la Commission d'accès à l'information n'a commencé à exercer son mandat principal d'adjudication qu'en juillet 1984.

Cette courte expérience ne permet pas encore de porter un jugement ferme et catégorique sur la valeur des mécanismes mis en place pour permettre aux citoyens d'exercer leur droit d'accès aux documents prévu par la loi ou pour permettre à la Commission de surveiller l'usage des renseignements personnels détenus sur les individus par les organismes assujettis à la loi.

Après neuf mois, il est possible cependant de dégager certains faits que la Commission juge opportun de porter à la connaissance de l'Assemblée nationale et du grand public.

L'intérêt des citoyens et des organismes pour la réforme

De juillet 1984 à mars 1985, la Commission a reçu à ses bureaux de Québec et de Montréal un total de 2 155 demandes d'information verbales et enregistré 74 demandes d'information écrites aussi bien sur la Loi sur l'accès que sur les mécanismes de recours auprès de la Commission.

Ces chiffres démontrent un intérêt manifeste, tant des citoyens que des organismes chargés d'appliquer la loi, pour une réforme dont l'ampleur n'a échappé à personne. La provenance des demandes, cependant, porte à croire que la population, dans son ensemble, n'est pas encore familière avec les droits qui sont reconnus aux citoyens ni avec les moyens mis à leur disposition pour les exercer.

Tout en s'efforçant de répondre le plus adéquatement possible aux demandes qui lui sont parvenues de divers groupes et individus, la Commission est consciente qu'un effort additionnel s'impose pour informer davantage les citoyens. Aussi a-t-elle publié et distribué un dépliant qui vise à informer le public sur la façon d'exercer les droits de recours devant la Commission et a accepté plusieurs invitations pour exposer verbalement devant des groupes le mandat de la Commission et les mécanismes prévus pour bénéficier de ses services.

Afin de compléter cet effort, la Commission a convenu avec le ministre des Communications, responsable de l'application de la loi, qu'il y a lieu de faire connaître davantage celle-ci auprès d'un éventail plus large de citoyens; les organismes assujettis à la loi ont, de leur côté, reçu un soutien important tant de la part de la Commission que du Ministère et disposent des outils nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations.

Tout en admettant sans peine qu'une loi comme la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ne peut s'imposer à l'attention du public en quelques semaines, la Commission constate que la loi est encore mal connue. Cela est encore plus vrai en dehors des zones urbaines. Après une période d'acclimatation et de rodage, le moment est maintenant venu de faire la publicité qui s'impose.

Les demandes de révision

L'objectif du législateur, en instituant la Commission d'accès à l'information, était de créer un outil souple pour disposer rapidement des litiges entre les organismes et les citoyens, dans un cadre le moins formel possible.

Consciente de cet objectif et y souscrivant pleinement, la Commission a adopté des règles de preuve et de procédure qui réduisent au minimum le formalisme caractéristique au monde judiciaire, tout en s'assurant que les droits des parties sont rigoureusement respectés.

En dépit de cette intention avouée de ne pas judiciariser à outrance l'exercice de son mandat d'adjudication, la Commission n'a pas toujours réussi à atteindre le niveau de souplesse souhaité. Cela est dû en partie à la nature même des litiges qui lui furent soumis et aussi à l'insistance de l'une des deux parties, le plus souvent des organismes, à donner aux auditions un caractère carrément judiciaire.

La nature quasi judiciaire de ses fonctions, il faut le reconnaître, rend inévitable un certain formalisme. En outre, la Commission constate une propension naturelle des plaideurs, plus souvent présents du côté des organismes, à transposer devant les tribunaux administratifs, les attitudes et commentaires qui sont de rigueur devant les tribunaux judiciaires.

La Commission est consciente des difficultés que cette situation peut causer aux demandeurs, dans certains cas, surtout lorsque ceux-ci ne sont pas représentés par des procureurs; elle doit donc toujours s'assurer que les droits du demandeur sont protégés, en évitant notamment que ces derniers n'aient à assumer le fardeau de la preuve que la loi

attribue, de façon très claire, aux organismes qui détiennent les documents.

En raison de la nature particulière des litiges dont elle est saisie, la Commission a dû accepter, à l'occasion, de procéder en l'absence du demandeur. Dans la foulée des propos qui précèdent, la Commission considère toutefois que le recours à cette procédure doit être exercé avec une extrême prudence. Ainsi, tout en réitérant, à chaque fois, le caractère exceptionnel de cette procédure, elle a exigé que l'organisme développe le plus possible son argumentation en public et ne recoure à l'***ex parte*** que lorsque celle-ci l'oblige à dévoiler le contenu du document en litige. De plus, la Commission s'est réservée le droit de mettre fin à l'exclusion du demandeur et de lui faire entendre l'enregistrement de la preuve faite en son absence, si elle estime que l'organisme a eu recours à l'***ex parte*** sans justification et de veiller aux droits du demandeur en son absence.

Appels devant les tribunaux judiciaires

Plusieurs décisions de la Commission ont été portées en appel devant, soit la Cour supérieure, soit la Cour d'appel, soit la Cour provinciale. À l'exception d'un jugement de la Cour supérieure, aucun de ces appels n'a encore fait l'objet d'une décision. La permission d'en appeler d'une décision de la Commission étant du ressort d'un autre tribunal, la Commission n'a pas à exprimer d'opinion sur cette question. Elle se borne donc à noter que ce mécanisme ralentit le processus de décision que le législateur souhaitait souple et rapide. Il appartiendra à l'Assemblée nationale de porter un jugement sur l'ensemble de la procédure de révision quand celle-ci aura subi l'épreuve du temps.

Difficultés d'interprétation

Malgré le volume relativement peu élevé de demandes de révision au cours de ces neuf mois, la Commission a déjà identifié quelques secteurs où l'application des règles habituelles d'interprétation des lois suffit difficilement à éliminer le caractère obscur de certaines dispositions. Par exemple, la notion de procès-verbal par opposition à celle de mémoire de délibération reçoit des interprétations différentes selon les organismes. Il en est de même des notions d'analyse, d'avis et de recommandation.

Notre jeune passé et l'avenir

Telles sont les observations que la Commission voulait livrer, après à peine quelques mois d'opération, depuis l'entrée en vigueur des principales dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Comme il a été évoqué précédemment, la Commission a commencé à exercer son mandat de révision des décisions transmises par les différents responsables des organismes publics. Par ses décisions, la Commission a cherché à régler les problèmes d'interprétation qui lui ont été soumis, mais aussi à donner certaines orientations à l'application de la loi.

Elle s'est penchée aussi sur l'étude de différents problèmes de fond, dont entre autres la question du consentement, et a publié un document sur les critères d'évaluation concernant l'échange de renseignements personnels entre organismes publics.

La prochaine année sera sans doute plus chargée. Une meilleure connaissance de la loi, des interprétations plus précises, des expériences nouvelles et plus nombreuses sont autant de facteurs qui permettront à la Commission de raffiner son évaluation et éventuellement de formuler des recommandations sur le bien-fondé de telle ou telle mesure.

Si les objectifs poursuivis par le législateur au moment de l'élaboration de la loi étaient bons, les mécanismes retenus pour les atteindre ne sont pas nécessairement les plus appropriés.

À l'usage, en s'appuyant sur la jurisprudence qu'elle développe, la Commission espère aider les organismes à mieux cerner ces notions et éventuellement à limiter le nombre de litiges qui lui sont soumis concernant l'interprétation de ces articles de la loi.

Un autre problème a surgi concernant le droit de rectification du dossier personnel des citoyens. Ce droit englobe-t-il le règlement de différends au travail? La question a été posée et la Commission continue de se préoccuper de la portée de ce droit à la rectification.

L'attitude des organismes

De façon générale, la Commission constate que les organismes tentent, dans la mesure du possible, de se conformer aux exigences de la loi et de répondre dans les délais prévus aux demandes des citoyens.

Certains, cependant, se réfugient derrière des technicalités administratives pour ralentir le processus de décision. C'est particulièrement le cas de ceux qui négligent d'aviser leurs cadres de transmettre au responsable de l'accès à l'information une demande de renseignement empêchant celle-ci de recevoir une réponse adéquate. Il s'ensuit que certaines demandes sont considérées comme nulles parce qu'elles n'ont pas été acheminées à la person-

ne désignée comme responsable, et que le citoyen est obligé de recommencer sa démarche. Cette attitude rigoriste et tatillonne est nettement au détriment du citoyen, même si elle respecte une certaine notion de légalité.

C'est dans ce contexte que la Commission a entrepris, à la fin de l'année 1984-1985, une réflexion sur l'ensemble des moyens mis en place pour encadrer la communication de renseignements nominatifs, et qu'elle prévoit être en mesure de proposer des mécanismes plus souples qui respectent les objectifs de protection visés au départ.

C'est également dans ce contexte que, conformément à la loi, elle a fait, au cours de la présente année, l'inventaire des dispositions législatives et réglementaires inconciliables avec la Loi sur l'accès et qu'elle s'apprête, après avoir entendu les représentations des personnes intéressées, à proposer au gouvernement, à l'automne 1985, des recommandations sur l'opportunité d'en maintenir l'application ou de les modifier.

Enfin, toujours dans ce contexte, la Commission se prépare, en fonction de l'échéance du 1er octobre 1987, à présenter au gouvernement un rapport sur la mise en application de la loi.

Partie I
Présentation de la Commission d'accès à l'information

Le 23 juin 1982 était sanctionnée la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1). Le 16 décembre 1982, la Commission d'accès à l'information créée par cette loi, était formée par la nomination, à l'unanimité des membres de l'Assemblée nationale, de son président et de ses deux commissaires.

La Commission d'accès à l'information est un organisme dont les vocations sont multiples. Comme elle se doit d'exercer ses fonctions dans un contexte d'indépendance absolue par rapport au pouvoir exécutif, la loi prévoit qu'elle soit composée, comme un nombre restreint d'organismes, de commissaires nommés par l'Assemblée nationale, par une résolution approuvée par au moins les deux tiers de ses membres. Les mandats ont une durée d'au plus cinq ans et ne sont renouvelables qu'une fois.

C'est le ministre des Communications qui a été désigné, par le gouvernement, responsable de l'application de la loi devant l'Assemblée nationale.

1. Ses fonctions

Le législateur a confié un certain nombre de mandats à la Commission d'accès à l'information; mandats qu'on peut regrouper sous quatre grandes fonctions.

1.1 Une fonction d'adjudication

L'une des fonctions qu'exerce la Commission d'accès à l'information est celle d'un tribunal mandaté pour trancher les litiges éventuels entre l'administration publique et les citoyens, en matière d'accès aux documents publics et de protection des renseignements nominatifs. Ainsi, la Commission entend, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.

Dans le cadre de son rôle quasi-judiciaire, la Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction. Elle peut rendre toute ordonnance nécessaire au respect des droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

Les décisions rendues par la Commision peuvent être portées en appel à la Cour provinciale sur toute question de droit ou de compétence.

1.2 Une fonction de surveillance et de contrôle

La Commission d'accès à l'information a également pour fonction de surveiller l'application de la Loi sur l'accès. Vu la prépondérance de cette législation sur toutes les autres, cette fonction implique que la Commission examine systématiquement tous les projets de loi et tous les projets de règlement, afin de s'assurer de leur conformité avec les principes édictés dans la Loi sur l'accès.

Ce mandat implique aussi que la Commission fasse enquête sur le fonctionnement ou sur l'observation de la loi, de sa propre initiative ou à la suite de plaintes de citoyens.

Dans l'exercice de sa fonction de contrôle, la Commission doit s'assurer que les organismes publics gèrent leurs fichiers de renseignements nominatifs conformément aux modalités prévues dans la loi. La Commission peut, à l'intérieur de ce mandat, intenter des poursuites en matière pénale si une infraction à la loi est commise.

1.2.1 La déclaration de fichiers

La loi oblige les organismes à verser dans un fichier de renseignements personnels, les renseignements concernant les personnes, qui peuvent être retrouvés en référence à leur nom et qui servent à prendre une décision les concernant. Les organismes doivent déclarer ces fichiers à la Commission et la tenir informée de toute modification qui affecte le contenu de la déclaration. Afin de tenir le public informé, la Commission publiera, conformément à la loi, un répertoire de ces fichiers de renseignements personnels.

1.2.2 Les dispenses d'enregistrement de consultation de fichiers

La loi prévoit que chaque fois qu'une personne consulte un fichier de renseignements personnels, elle doit être enregistrée. Cependant, il existe certaines exceptions à cette règle pour les personnes qui versent des rémunérations ou pour celles qui manipulent les données à des fins statistiques. Néanmoins, il peut se présenter d'autres situations justifiant des exemptions. Dans ces cas, il est obligatoire d'obtenir, de la part de la Commission, une « dispense d'enregistrement ».

1.2.3 Les ententes de délégation d'application de la loi

Le législateur a prévu qu'il puisse survenir des situations où un organisme juge à propos de faire assumer par un autre organisme les obligations imposées par la loi. La délégation est alors possible mais elle doit faire l'objet d'une entente approuvée par la Commission.

1.2.4 Les demandes abusives

La Commission, à la demande d'un organisme, peut autoriser celui-ci à ne pas tenir compte de « demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique ».

1.2.5 Les autorisations d'accès aux fichiers pour fins d'étude, de recherche ou de statistiques

Tout en veillant au respect de certaines règles, la Commission a le pouvoir d'autoriser une personne ou un organisme à connaître les renseignements nominatifs contenus dans un fichier, sans le consentement des personnes concernées. Il appartient à la Commission d'accorder cette autorisation pour la période et aux conditions fixées. Elle peut aussi révoquer cette autorisation.

1.2.6 La réception des notifications d'un organisme public

La loi oblige un organisme public à informer la Commission de sa démarche, avant de recueillir, auprès d'une personne ou d'un organisme privé, des renseignements nominatifs déjà colligés, concernant une ou plusieurs personnes.

1.3 Une fonction de consultation

1.3.1 Les avis au gouvernement

Dans sa fonction de consultation, la Commission a le mandat d'émettre des avis au gouvernement sur les projets de règlement relatifs à la Loi sur l'accès, sur les projets d'entente de transfert de renseignements, entre organismes publics, entre organismes publics et privés, ainsi qu'avec un gouvernement autre que celui du Québec. De plus, la Commission doit faire connaître son avis au gouvernement avant que celui-ci n'autorise par décret la constitution, la modification ou l'abrogation de fichiers confidentiels.

En outre, le législateur a confié à la Commission le mandat d'étudier les dispositions législatives et réglementaires inconciliables avec les dispositions de la Loi sur l'accès. Après avoir entendu les représentations des personnes intéressées, la Commission fera au gouvernement des recommandations sur l'opportunité d'en maintenir l'application ou de les modifier. Cet exercice doit être complété le 1er octobre 1985.

1.3.2 Les avis à l'Assemblée nationale

Ce mandat comprend la production et le dépôt à l'Assemblée nationale des rapports annuels et des rapports quinquennaux. La Commission peut également soumettre des rapports spéciaux à l'Assemblée nationale.

1.4 Une fonction normative

Au chapitre de la protection des renseignements personnels, nous avons vu que la loi prévoit que la Commission doit établir des règles concernant les déclarations de fichiers et qu'elle peut « prescrire des conditions » en ce qui a trait à la gestion des fichiers. Par ailleurs, la Commission est investie d'un pouvoir réglementaire en matière de règles de preuve et de procédure et de régie interne.

2. Son organisation

À ses débuts, la Commission pouvait compter pour la période de démarrage sur 14 postes permanents et 4 postes occasionnels. Depuis l'approbation de la nouvelle structure administrative par le Conseil du trésor, en février 1984, le plan d'effectifs présente 29 postes permanents et 14 postes occasionnels.

La structure administrative de la Commission s'articule autour de deux directions soit le Secrétariat et le Service juridique et la Direction de l'analyse et de l'évaluation. De plus, certaines fonctions sont assumées par du personnel rattaché au Bureau du président. Ces deux directions sont situées au siège social de la Commission à Québec mais la Commission possède aussi des effectifs à Montréal.

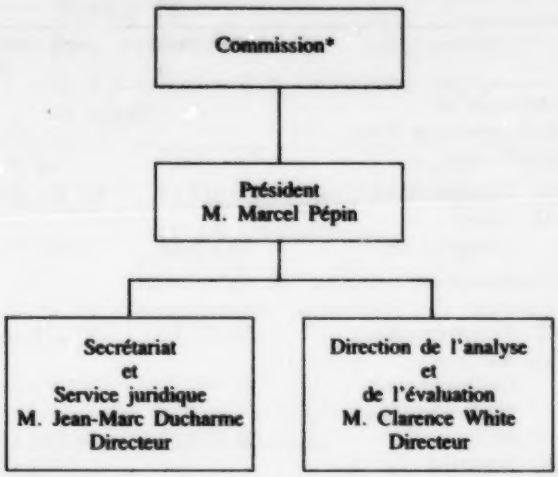
2.1 Les unités administratives

2.1.1 Le Bureau du président

Les opérations de communication et la fonction administrative sont rattachées au Bureau du président.

Pour ce qui est des communications, les tâches ont été partagées entre le ministère des Communications et la Commission. Le Ministère s'est chargé de préparer les organismes publics aux obligations édictées par la loi, alors que le Bureau du président s'est chargé d'informer les citoyens sur leurs nouveaux droits et les moyens de les exercer.

Organigramme de la Commission d'accès à l'information



Les commissaires sont: Madame Thérèse Giroux
Madame Caroline Pesticau
Monsieur Marcel Pépin, président

La responsabilité de l'administration revient aussi au Bureau du président qui doit veiller à doter et à gérer les ressources humaines, financières et matérielles. Afin de lui faciliter la tâche et de minimiser les coûts administratifs, la Commission a conclu une entente de services avec le ministère des Communications. En vertu de cette entente, le ministère des Communications s'engage à fournir à la Commission l'expertise et les services de ses directions du personnel, de la gestion financière et des services auxiliaires.

Les effectifs du Bureau du président sont limités. Un adjoint se charge, entre autres, de la supervision de la planification administrative, des relations avec les organismes centraux et de la liaison avec le ministère des Communications pour l'application du protocole d'entente. Cet adjoint agit aussi comme conseiller du président sur toute question relative à l'application de la Loi sur l'accès.

Par ailleurs, un technicien en administration assure le traitement quotidien des opérations administratives alors que deux professionnelles s'occupent du volet des communications.

2.1.2 Le Secrétariat et le Service juridique

On retrouve dans cette direction une variété d'activités de supports technique, administratif et professionnel aux opérations de la Commission.

Le Secrétariat

Le Secrétariat doit assurer l'organisation et le fonctionnement des mécanismes administratifs nécessaires à la réception des différentes demandes à la Commission et s'occuper de leur acheminement à l'intérieur de la Commission.

Il doit aussi assurer l'organisation et le fonctionnement des mécanismes administratifs nécessaires à la réception, au traitement et au suivi des demandes de révision formulées par le public. Une personne du Greffe est spécifiquement affectée à cette tâche.

C'est aussi le Secrétariat qui voit à l'organisation des assemblées de la Commission, en préparant l'ordre du jour et les procès-verbaux et en assurant le suivi des décisions rendues.

De plus, le Secrétariat est responsable du Centre de documentation qui offre à la Commission et à son personnel, le soutien documentaire approprié.

Le Service juridique

Le Service juridique fournit conseil et assistance en matière d'interprétation de la Loi sur l'accès, des autres législations et des réglementations en vigueur. Il procède aux recherches juridiques pertinentes.

Ce service a la responsabilité de réviser les dispositions législatives et réglementaires inconciliables avec la Loi sur l'accès.

De plus, il assure conseil et assistance dans la rédaction de projets de loi et de règlement, de résolutions et de documents divers. Il en vérifie également la conformité au plan juridique.

Enfin, il assure la représentation de la Commission devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation

Cette direction regroupe les activités d'étude, d'analyse, de traitement, d'enquête et d'évaluation de la Commission.

Entre autres mandats, elle possède celui d'effectuer l'enregistrement, la gestion et le contrôle de la déclaration de fichiers ainsi que celui de surveiller et de contrôler l'application de la loi par des enquêtes et des inspections.

De plus, cette direction doit effectuer des études sur le terrain afin de cueillir des données servant à détecter et à évaluer les problèmes et les besoins des organismes. L'analyse des projets de règlement, des projets d'entente de transfert de renseignements, des projets de décret autorisant l'établissement de fichiers confidentiels ou de tout autre document re-

quérant l'avis de la Commission relève aussi de ses fonctions.

Cette direction assure aussi la réalisation des études nécessaires à l'évaluation des interventions de la Commission ou à une appréciation plus générale des implications de la réforme dans son ensemble.

2.2 Ses ressources

2.2.1 Les ressources humaines

À la fin de l'année 1984-1985, des 29 postes permanents autorisés, 23 avaient été comblés, incluant ceux du président et des commissaires. Ces effectifs se répartissaient de la façon suivante:

	Québec	Montréal	Total
Hors cadres	2	1	3
Cadres	2	0	2
Professionnels	8	2	10
Employés de soutien	7	1	8
	19	**4**	**23**

2.2.2 Les ressources budgétaires

État comparatif des dépenses pour les années 1983-1984 et 1984-1985

	1983-1984 $	1984-1985 $
Dépenses de fonctionnement pour le personnel		
01. Traitements réguliers	460 888,44	827 854,07
02. Autres rémunérations	39 105,94	184 832,74
Fonctionnement — Autres dépenses		
03. Communications	36 235,27	87 929,18
04. Services professionnels, administratifs et autres	36 235,27	98 853,42
05. Entretien	—	73,95
06. Loyer et location	1 696,31	5 138,52
07. Fournitures	16 210,54	28 322,11
08. Équipement	6 333,81	59 643,87
11. Autres dépenses	2 093,68	2 239,63
Capital — Autres dépenses		
08. Équipement	5 297,40	51 356,21
Total	**617 571,97**	**1 346 243,70**
Prêt, placement et avance		
Prêts, placements et avances	—	200,00
Total	**—**	**200,00**

Partie II
Les activités de la Commission

1. Le tableau des demandes reçues et réglées

Type	Reçues	Réglées
Révision — accès aux documents	94	56
accès aux renseignements personnels	41	17
rectification de renseignements personnels	5	4
Enquêtes	12	8
Demandes d'information	74	70
Autorisations pour ne pas tenir compte des demandes abusives	7	2
Autorisations d'accès pour des fins d'étude ou de recherche	33	25
Avis à la Commission lors de la cueillette d'informations nominatives déjà colligées	2	2
Avis de la Commission — échange de renseignements nominatifs	13	7
— décrets du gouvernement	2	2
Demandes d'accès à la Commission	1	1
Approbation d'une dispense d'enregistrement	nil	
Avis de la Commission sur l'établissement d'un fichier confidentiel	nil	
Entente de gestion entre organismes	nil	
Demande de rectification auprès de la Commission	nil	
Total	**284**	**194**

2. La révision des décisions rendues par les responsables

Comme nous l'avons souligné précédemment, c'est le 1er juillet 1984 que sont entrées en vigueur les dispositions de la loi prévoyant le droit d'accès aux documents des organismes publics ainsi que le droit d'accès de la personne concernée aux renseignements nominatifs la concernant, avec, en plus, un droit de rectification.

La procédure établie par la loi prévoit que pour exercer chacun de ces droits, il faut, au départ, s'adresser à la personne désignée comme responsable au sein de l'organisme public visé par la demande. Le responsable dispose d'un délai de 20 jours pour répondre à la demande. Si la personne est insatisfaite de la réponse reçue ou qu'aucune réponse n'a été donnée à l'intérieur du délai prévu, elle peut s'adresser à la Commission pour qu'une révision de son cas soit effectuée. L'article 135 de la Loi prévoit aussi d'autres cas qui peuvent faire l'objet de demandes de révision à la Commission.

2.1 Statistiques particulières sur les demandes de révision

Au 31 mars 1985, la Commission avait reçu 140 demandes de révision; 94 d'entre elles étant visées par le chapitre II de la Loi concernant l'accès aux documents, et 46 étant visées par le chapitre III concernant la protection des renseignements personnels.

De ces demandes, 36 ont fait l'objet d'un désistement, le plus souvent parce que le demandeur a obtenu satisfaction entre temps, 50 ont fait l'objet d'une audition alors que 6 ont été réglées sans audition. Pour accomoder les parties, la Commission a tenu 10 de ces auditions à Québec, 28 à Montréal et 12 ailleurs dans la province.

Des 43 décisions rendues, 11 avaient accepté la demande en totalité, 18 l'avaient acceptée en partie et 12 l'avaient rejetée en totalité. Durant cette même période, la Commission a aussi pris acte de deux ententes entre les parties.

Le délai moyen de traitement d'une demande à partir de la date de sa réception aux bureaux de la Commission jusqu'à la date de mise à la poste de la décision est de 59 jours ouvrables. La Commission compte réduire ce délai.

2.2 Quelques décisions significatives

Sans faire état de chacune des décisions rendues, nous estimons important de souligner quelques décisions qui illustrent la portée de la loi et qui permettent d'en voir l'impact. Pour ce faire, quatre grands blocs seront abordés. Au départ, nous verrons quelques causes où la question de la juridiction de la Commission a été discutée et nous rappellerons une particularité procédurale relative à la nature des dossiers traités, soit l'*ex parte*. Au sujet de l'accès aux documents, nous aborderons certains cas d'exception qui ont fait l'objet de décisions de la part de la Commission. En ce qui concerne les renseignements personnels, nous verrons, entre autres, certains cas d'accès et de rectification.

2.2.1 La juridiction de la Commission

* Atikamekw Sipi -vs- S.A.G.M.A.I. (84 00 23.1)

Dans ce dossier, l'organisme niait détenir certains documents faisant l'objet de la demande et de ce fait prétendait que la Commission n'avait pas juridiction pour entendre la demande de révision.

La décision de la Commission précise qu'avant de décliner juridiction, la Commission doit entendre la preuve de l'organisme et s'estimer satisfaite de cette démonstration. La Commission ne peut refuser d'exercer son rôle sur une simple allégation de l'organisme.

* Auto-Psy -vs- Ministère des Finances (84 00 80)

Le Ministère a soutenu que le document visé par la demande n'était pas un document de l'organisme mais un document du ministre, et donc que la Loi sur l'accès ne s'y appliquait pas.

À partir des témoignages entendus et des arguments invoqués, la Commission en est venue à la conclusion qu'il s'agissait bien d'un document visé par la loi et elle a ordonné qu'il lui soit remis, pour déterminer si les autres exceptions invoquées trouveraient leur application dans ce cas particulier.

À l'expiration du délai accordé pour transmettre ce document, la Commission s'est vue signifier un bref d'évocation par lequel le Ministère contestait la juridiction de la Commission.

La Cour supérieure a confirmé la position adoptée par la Commission dans cette affaire mais ce jugement a été porté en appel.

2.2.2 La procédure d'*ex parte*

Cette procédure extraordinaire a été utilisée à quelques reprises, dans les cas où la preuve que doit faire l'organisme requiert que des références précises soient apportées aux documents ou aux parties de document que l'organisme prétend couverts par une exception. Elle vise à éviter que le demandeur ait accès à des renseignements que la loi permet à l'organisme de garder pour lui. Agir autrement rendrait inutile la poursuite de l'audition puisque le demandeur aurait eu accès à la totalité ou du moins à une partie des renseignements qu'il désirait.

Dans de tels cas, le demandeur, éventuellement, son procureur, de même que le public, sont exclus de l'audition, le temps nécessaire à ce que la preuve soit exposée au commissaire. Une telle procédure a été utilisée dans les cas suivants:

Daniel Vignola -vs- Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (84 00 16);

Pierre Mainguy -vs- Ville de Québec (84 00 22);

Michael Fainstat -vs- Ville de Montréal (84 01 34 et 84 01 73).

2.2.3. L'accès aux documents

a) Brouillon, notes préparatoires et notes personnelles

Un brouillon ou des notes préparatoires ne sont pas, selon l'article 9, des documents visés par la loi. Dans les décisions qui suivent, la Commission a considéré qu'un document, bien que rédigé sous forme manuscrite, n'est pas un brouillon s'il est considéré comme un document achevé, complété. De même, on ne peut considérer comme des notes préparatoires un document complet qui achève un mandat par la remise d'un dossier à un supérieur.

* Michel Dufour et *Journal Beauce Média* -vs- Commission scolaire Nouvelle Beauce (84 00 35)

* T. -vs- Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur (84 00 28)

Les notes personnelles inscrites sur un document ne sont pas visées par la loi en autant qu'elles sont destinées à être utilisées par leur auteur. Si elles sont consignées au rapport pour y demeurer et sont manifestement destinées à être lues et prises en considération par d'autres personnes que celles qui les ont écrites, les notes manuscrites ne peuvent être considérées comme des notes personnelles.

* Patrick Morel (Abriculture inc.) -vs- Office du crédit agricole (84 00 52)

b) Article 19

Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement s'il croit que sa révélation nuirait aux relations intergouvernementales. Dans un tel cas, l'organisme ne peut nier à la Commission le droit d'examiner le document pour voir si les conditions d'ouverture à cette exception s'appliquent. Dans le cas sous étude, la divulgation partielle ou totale de ce document porterait préjudice à la conduite des relations entre ces deux gouvernements.

* Daniel Vignola -vs- Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes (84 00 16)

c) Article 28

Dans certains cas énumérés, un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne chargée de prévenir ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois.

Cet article vise les activités policières mais aussi certains aspects des activités d'enquêteurs dont les fonctions sont mixtes, c'est-à-dire à la fois

administratives et répressives ou de surveillance. Dans le cas de fonctions mixtes, c'est à l'aide d'un test dit d'intensité spécifique que l'on distingue les renseignements visés par l'article 28 de ceux qui ne le sont pas. Cette distinction découle de la décision suivante:

T. -vs- Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur (84 00 28)

Un des cas énumérés à l'article 28, soit l'entrave au déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, a fait l'objet d'une décision. Dans le cas sous étude, dont on trouve la référence ci-après, la procédure n'était pas en cours, et elle ne visait pas les renseignements auxquels on prétendait que l'exception s'appliquait. La Commission a jugé que l'exception ne s'appliquait pas.

* P. -vs- Régie intermunicipale du corps de police de Saint-Louis-de-Terrebonne (84 01 58)

d) Article 32

Selon cet article, un organisme public peut refuser de communiquer une analyse lorsque sa divulgation risque d'avoir un effet sur une procédure en cours. La Commission a précisé que pour que cette exception trouve son application, il fallait que cette procédure soit intentée au moment du refus de donner accès.

* La Voix de l'Est (1982) -vs- Ville de Granby (84 00 77)

e) Article 34

Par cet article, un document du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal n'est pas accessible à moins que le membre ne le juge opportun. La Commission a indiqué que les documents visés par cet article se limitent à des documents détenus à titre particulier, par les personnes qui y sont mentionnées.

* Pierre Mainguy -vs- Ville de Québec (84 00 22)

f) Article 35

La Loi sur l'accès fait une distinction entre les procès-verbaux du conseil d'un organisme public et les mémoires de délibérations. Ces derniers peuvent être soustraits à l'accès pendant un délai de 15 ans. À deux reprises, la Commission a précisé que cette exception ne vise qu'un écrit qui relate la discussion qui a été faite en vue d'une prise de décision.

* Groupe Auto-Psy -vs- Centre hospitalier Robert Giffard (84 00 79)

* Groupe Auto-Psy -vs- Clinique Roy-Rousseau

g) Article 37

L'avis et la recommandation peuvent être protégés pendant un délai de 10 ans. La distinction entre ces deux mots se caractérise par le degré d'insistance et de fermeté rattachés à la recommandation. Comme dans le cas de la recommandation, ce qui caractérise un avis, c'est l'idée d'exprimer une opinion en vue d'agir sur une prise de décision.

* S. -vs- Ministère du Revenu (84 00 50)

* P. -vs- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance (84 00 37)

h) Article 39

Une analyse produite à l'occasion d'un processus décisionnel en cours peut être soustraite à l'accès jusqu'à la décision ou, s'il n'y a pas de décision, pendant une période de cinq ans. L'analyse est, comparativement à l'avis ou à la recommandation, plus objective et évoque l'idée de décomposition d'un tout en ses différents éléments.

* Michel P. Théorêt -vs- Conseil du trésor

2.2.4 Les renseignements personnels

a) La notion de renseignements personnels

L'article 54 de la Loi prévoit que « dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier ». La Commission a été appelée à préciser que l'opinion exprimée par une personne dans l'exercice de ses fonctions n'était pas un renseignement nominatif.

* T. -vs- Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur (84 00 28)

Même si un renseignement se voit reconnaître un caractère nominatif au sens de la Loi sur l'accès, une autre loi peut en reconnaître le caractère public. Dans un tel cas, le renseignement perd son caractère nominatif au sens de la Loi sur l'accès et le principe de la confidentialité se trouve écarté.

* Miquelon, Reynolds et Cléroux et la Chambre des notaires -vs- Commission scolaire des Mille-Îles (84 00 64)

* Regroupement des citoyens de la ville de Lachine -vs- Ville de Lachine (84 00 85)

* Chambre des notaires -vs- Ville de Saint-Constant (84 00 85)

* Michel Robert -vs- Corporation municipale de la paroisse de Saint-Paul-d'Abbotsford (84 01 36)

* Marcel Henri -vs- Corporation municipale de Saint-Roch-de-l'Achigan (85 00 04)

b) La rectification

L'article 89 de la Loi prévoit qu'une personne peut demander la rectification d'un renseignement nominatif la concernant lorsque celui-ci est inexact, incomplet ou équivoque ou lorsque sa collecte, sa communication ou sa conservation ne sont pas autorisées par la loi.

La Commission a précisé que la rectification portait sur des faits objectifs vérifiables et ne permettait pas la modification de l'opinion émise par une personne contre son gré.

* M. -vs- Centre hospitalier régional de l'Outaouais (84 01 74)

La rectification ne permet pas de réécrire le passé.

* L. -vs- Centre hospitalier régional de l'Outaouais (84 01 75)

Le droit à la rectification ne visant que les renseignements nominatifs concernant une personne physique, il n'y a pas de rectification possible des renseignements concernant une compagnie.

* Patrick Morel (Abriculture inc.) -vs- Office du crédit agricole (84 00 97)

3. Les enquêtes sur l'observance de la loi

Malgré le fait que les principales dispositions de la loi ne soient entrées en vigueur que le 1er juillet 1984 et que certaines mesures transitoires dispensent les organismes de certaines obligations de la loi, une douzaine d'enquêtes ont été effectuées par la Commission au cours de l'année.

Ainsi, à titre d'exemple, la Commission a été amenée à enquêter à la ville de Granby. L'objet de la plainte portait sur le caractère nécessaire de certains renseignements nominatifs demandés à l'intérieur du processus d'évaluation d'une propriété.

Pour mener à terme cette enquête, la Commission a effectué différentes vérifications dans d'autres municipalités, ainsi qu'au ministère des Affaires municipales, afin d'établir clairement quels étaient les renseignements qui servaient à faire l'évaluation selon les règles établies. Ces éléments en main, la Commission a rencontré les autorités concernées par la plainte et la discussion a permis d'établir que la ville utilisait certains de ces renseignements pour des fins de recensement. Ces mêmes vérifications ont permis de constater que le ministère des Affaires municipales, par le biais de l'Éditeur officiel, diffusait encore un formulaire relatif à l'évaluation, qui était devenu désuet à cause des différentes modifications législatives.

À la suite de ces constatations, la Commission a recommandé et obtenu que la ville modifie son formulaire pour identifier les renseignements requis pour des fins d'évaluation et ceux requis pour des fins de recensement. Le caractère obligatoire ou facultatif des réponses aux questions sera aussi mentionné. Le ministère a convenu qu'il retirerait le formulaire désuet et s'est engagé à aviser l'ensemble des municipalités qu'elles devaient cesser de l'utiliser.

Bien que la collaboration ne soit pas toujours aussi grande et les résultats aussi éloquents, la Commission croit que de telles interventions sont bénéfiques. Nul doute qu'avec une plus grande sensibilisation du public, ce volet de la loi connaîtra une importance grandissante au cours de la prochaine année.

3.1 La liste des enquêtes

En plus de l'enquête évoquée précédemment, à la suite de plaintes de citoyens, la Commission a mené des enquêtes auprès des organismes énumérés ci-après. S'ajoutent à ces dossiers des demandes en provenance des commissaires, pour compléter certains dossiers en révision.

* Régie de l'assurance-maladie du Québec

Vérification de la conformité et de la sécurité des données nominatives concernant les demandes de paiement — aucune lacune décelée quant à l'objet de la plainte.

* C.E.G.E.P. Bois de Boulogne

Accès non autorisé à des informations nominatives. L'enquête n'a pas permis d'établir les prétentions des demandeurs.

* Campus Notre-Dame-de-Foy

Accès non autorisé à des informations nominatives. L'enquête a permis d'établir que les gens visés avaient consenti à cet accès.

* Société des traversiers du Québec

Analyse du caractère nécessaire de certaines informations nominatives pour obtenir un laisser-passer. Recommandations de la Commission visant certains ajustements dans les pratiques de cet organisme. Délai accordé pour obtenir les commentaires de l'organisme.

* Centre hospitalier régional de l'Outaouais

Analyse de certaines procédures et pratiques de l'organisme dans les dossiers de santé de son personnel. Recommandations de la Commission visant certains ajustements dont, entre autres, une épuration de ces dossiers. Délai accordé pour obtenir les commentaires de l'organisme.

* Municipalité de Sainte-Véronique — Canton Turgeon

Divulgation de renseignements nominatifs sans autorisation. L'enquête est en cours.

* Bibliothèque centrale de Québec

Analyse du caractère nécessaire de certains renseignements exigés des emprunteurs. Cet organisme n'étant pas visé par la loi, la Commission n'a émis aucune recommandation.

* Commission scolaire de la Chaudière

Divulgation de renseignements nominatifs sans autorisation. L'enquête est en cours.

* Gouvernement du Québec

Divulgation de renseignements nominatifs sans autorisation. L'enquête est en cours.

4. Les autres demandes

4.1 Les demandes d'informations

Dans la perspective d'une loi nouvelle s'appliquant à un grand nombre d'organismes et touchant l'ensemble des citoyens, la Commission a été appelée à répondre à un grand nombre de demandes d'informations, surtout verbales.

En effet, au cours de l'année, 2 155 demandes d'informations téléphoniques ont été reçues aux bureaux de la Commission à Québec et à Montréal et 74 demandes écrites ont été soumises.

Lorsqu'on analyse la provenance des appels téléphoniques, on peut constater qu'à Québec, près de 70 % des demandes provenaient de personnes chargées d'appliquer la loi alors qu'à Montréal, 60 % des appels provenaient de citoyens.

De plus, dans l'ensemble, on peut noter qu'à mesure qu'on s'approchait de la date du 1er juillet 1984, le nombre des appels a augmenté et que cette tendance s'est maintenue. Ainsi, à Québec, le nombre des demandes téléphoniques est passé de 51, en juin 1984, à 132, en mars 1985. À Montréal, ce nombre est passé de 24 en avril 1984 à 170 en mars 1984, ce qui constitue un sommet.

L'analyse des demandes en provenance de la Commission nous permet de constater une grande concentration des demandes sur certains sujets, particulièrement dans le domaine des renseignements personnels.

Les gens se demandent si les renseignements les concernant sont centralisés à la Commission et on s'interroge sur la définition des renseignements nominatifs. Les questions portent beaucoup aussi sur la manière d'avoir accès à ces renseignements et sur les frais applicables.

Pour l'accès aux documents, on cherche souvent à savoir, avant d'en faire la demande, si tel ou tel document est accessible. La manière de procéder et les frais à encourir font aussi l'objet d'un grand nombre de questions.

On doit également souligner les questions portant sur les organismes assujettis et les noms des responsables. La méthode à suivre pour faire une demande de révision a aussi fait l'objet d'un intérêt soutenu.

C'est entre autres l'analyse de ces différentes demandes qui convainc la Commission de l'intérêt créé par cette législation et qui lui permet de prétendre à la méconnaissance relative du régime qui a été mis en place. Un effort de sensibilisation devra être entrepris au cours de la prochaine année.

4.2 Les demandes d'autorisation de ne pas tenir compte des demandes abusives

Il s'agit ici d'une catégorie particulière de demandes en provenance d'organismes qui cherchent à être dispensés des obligations prévues à la loi, concernant l'accès ou la rectification. Ces demandes sont présentées en vertu de l'article 126 de la loi qui se lit comme suit:

126. La Commission peut, sur demande, autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente Loi sur la protection des renseignements personnels.

Sept demandes de ce genre ont été présentées et la Commission a rendu deux décisions, une avec audition et l'autre sans audition.

* Ville de Montréal -vs- Robert Winters (85 00 17)

Monsieur Winters est un journaliste qui a présenté à la ville de Montréal plusieurs demandes d'accès à des documents détenus par la ville. À l'époque où la demande a été présentée à la ville, en vertu de l'article 126 de la loi, plus d'une dizaine de demandes d'accès avaient été reçues.

Au cours de l'audition de cette affaire, les témoignages ont permis d'établir que les demandes visaient une masse importante de documents. Cependant la Commission, tenant compte de la taille de l'organisme, a jugé qu'il n'y avait pas de paralysie administrative envisageable dans un tel cas et qu'il n'y avait donc pas lieu de dispenser la ville de répondre à ces demandes.

La ville de Montréal a décidé d'en appeler de cette décision.

4.3 Les demandes d'autorisation d'accès pour fins d'étude et de recherche

Comme la Loi sur l'accès consacre le caractère confidentiel des renseignements nominatifs, lorsque des chercheurs veulent obtenir des renseignements nominatifs pour des études, ils doivent obtenir une autorisation spéciale de la Commission.

Dans l'analyse de ces demandes, la Commission s'est dotée d'une grille d'analyse qui, en plus de considérer l'aspect frivole ou non de la recherche, va tenir compte, entre autres, de la justification du besoin des renseignements nominatifs, des raisons pour lesquelles on ne peut recourir au consentement pour accéder aux renseignements désirés, des mesures qu'on entend prendre pour assurer la confidentialité des renseignements nominatifs et du sort réservé à ces renseignements une fois la recherche terminée. En tout, dix-sept éléments sont soupesés avant qu'une autorisation soit accordée. Ces éléments feront l'objet d'une diffusion au cours de la prochaine année.

Au cours de l'année, la Commission a reçu 33 demandes de ce type et en a réglées 25.

On doit s'attendre à une augmentation importante de ces demandes car dans certains domaines, comme celui des établissements de santé, de telles autorisations peuvent être émises, d'ici octobre 1986, par des autorités autres que la Commission. Après cette date, ces autorisations seront, en principe, émises par la Commission, à moins de modifications législatives.

4.4 Les avis donnés à la Commission lors de la cueillette auprès d'organismes privés de renseignements nominatifs déjà colligés

La Commission a reçu deux avis de ce genre, prévus par l'article 66 de la Loi sur l'accès, provenant tous deux du ministère de l'Éducation.

Dans un de ces cas, la Commission a été amenée à interroger le ministère sur la procédure utilisée. Celle-ci correspondait plus à un échange de renseignements qu'à une simple collecte. Les mécanismes utilisés ne permettant pas de corriger une telle situation, le ministère a décidé de ne pas avoir recours à cette forme de cueillette.

5. Les avis et recherches

5.1 La présentation générale

Dans le cadre de sa fonction consultative, la Commission a été appelée à fournir au gouvernement et aux organismes une dizaine d'avis sur des projets de loi, de règlements ou d'échanges de renseignements nominatifs. Dans ce dernier cas, bien que les articles de la loi prévoyant cette forme d'avis n'étaient pas en vigueur, certains organismes ont quand même sollicité les commentaires de la Commission, ce qui illustre les efforts et la bonne volonté des organismes impliqués dans l'application de la loi.

Dans l'analyse de ces demandes, la Commission s'est dotée de critères d'évaluation s'appuyant sur la nécessité des renseignements, la nécessité du processus d'échange versus l'obtention du consentement, l'information des personnes concernées et les garanties de confidentialité.

Une forme d'échange bénéficie d'une attention particulière; il s'agit du couplage. Le développement des moyens informatiques permet maintenant des opérations massives de comparaison de fichiers qui constituent des couplages. Ces opérations qui sont surtout utilisées dans le domaine de la sécurité du revenu constituent des « opérations de pêche » qui se différencient des enquêtes ponctuelles dans le sens où la vérification n'est pas entreprise sur la base d'un soupçon précis ou d'une dénonciation mais constitue une opération globale de vérification.

Dans un tel cas, la Commission insiste en plus sur l'information des personnes concernées, sur la vérification des résultats du couplage avant qu'une décision soit prise et sur la destruction du nouveau fichier ainsi créé, lorsque son usage est terminé.

La Commission a aussi effectué différentes recherches et s'est dotée de certaines politiques visant à expliciter le cadre législatif. Ainsi, au cours de l'année, la Commission a arrêté une position sur le consentement et la collecte de renseignements nominatifs déjà colligés. En plus, les critères dont la Commission s'était dotée pour apprécier les ententes concernant l'échange de renseignements nominatifs entre organismes publics ont été diffusés au cours de cette année.

Certaines études sur des sujets ayant des répercussions à plus long terme ont aussi été amorcées. Dans cette veine, la Commission a entrepris les travaux préparatoires à un énoncé de politique sur la sécurité des renseignements nominatifs détenus par les organismes publics. Des contacts ont aussi été établis avec la France et les États-Unis qui se sont donnés des politiques semblables et, au cours de la prochaine année, certaines énergies seront mobilisées pour consolider ces échanges.

À la fin de cette année, à la demande de la Commission, les deux directions de la Commission ont mis sur pied un groupe de travail chargé de revoir le mécanisme des ententes concernant l'échange de renseignements nominatifs. Ce travail, qui se terminera au début de la prochaine année,

servira à orienter les actions futures de la Commission dans ce domaine.

5.2 Le résumé des avis émis par la Commission

5.2.1 Les avis sur un projet de loi, de règlement ou de décret

* Avis sur le projet de règlement intitulé « Règlement sur l'exemption de publication intégrale des décrets » (4 mai 1984).

En principe, la Loi sur l'exécutif oblige la publication intégrale des différents décrets mais le gouvernement peut, par règlement, prescrire les cas où il est possible de substituer une forme de résumé à ce texte intégral. Le projet soumis faisait état des différents cas où on écartait la publication intégrale, et les commentaires émis par la Commission entérinaient l'attitude adoptée, sauf dans le cas d'une restriction portant sur l'aliénation ou la location d'un immeuble. Dans ce cas, le règlement adopté reflétait la correction demandée par la Commission.

* Avis sur la proposition de règlement du ministre des Communications concernant les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents (29 mai 1984).

Dans cet avis, la Commission exprimait son désaccord face au projet qui lui était soumis, en rappelant les principes véhiculés par la loi, qui visent à favoriser l'accès au plus bas coût possible. Ainsi, la Commission proposait une franchise plus élevée et un tarif plus bas pour chaque page de document. On proposait aussi une uniformisation immédiate des tarifs de tous les organismes.

Un deuxième avis sur le sujet a été émis par la suite.

* Avis sur le projet de règlement du ministre des Communications concernant les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs (15 août 1984).

Dans ce deuxième avis sur ce sujet, la Commission, s'appuyant sur une étude effectuée pour le ministère des Communications en 1983, soulignait que les frais de photocopie fixés à 0,25 $ excédaient largement le coût moyen d'une photocopie, autant dans les ateliers centralisés que dans les ateliers décentralisés de ce ministère.

À partir de cette constatation, la Commission recommandait l'adoption d'un tarif qui pouvait tenir compte de certains écarts, en raison de la nécessité d'imposer un tarif fixe à tous les organismes, mais recommandait qu'on se rapproche le plus possible des coûts réels constatés.

Toujours en regard des tarifs, la Commission constatait que, dans certains cas, le projet de règlement ne fixait pas de tarifs mais s'en remettait à des coûts établis par des tiers. De l'avis de la Commission, une telle mesure allait à l'encontre de la loi qui attribue clairement cette responsabilité au gouvernement.

En référence à certaines dispositions dites inconciliables, la Commission soulignait que plusieurs tarifs pouvaient être applicables jusqu'au mois d'octobre 1986. Afin d'éviter de plonger le citoyen dans la confusion à l'époque de l'entrée en vigueur d'une loi censée mieux le servir, la Commission recommandait l'abrogation des autres tarifs.

Les différentes suggestions de la Commission n'ont pas été retenues dans le règlement qui a été adopté.

* Avis sur le projet de décret soumis le 21 juin 1984, par le ministre des Communications, concernant une procédure temporaire d'acheminement des projets de décret relatifs aux ententes permettant la communication de renseignements nominatifs entre organismes publics, sans le consentement de la personne concernée (26 juin 1984).

Compte tenu de l'entrée en vigueur des articles 67 à 70, prévue à cette époque pour le 1er juillet 1984 et afin de tenir compte du fait que peu d'organismes étaient en mesure de respecter ces dispositions, le ministre des Communications avait soumis à la Commission une procédure temporaire d'acheminement des ententes.

Dans son avis, la Commission soulignait l'utilité de cette procédure qui rendait publique les différents échanges, mais elle soulignait aussi quelques faiblesses.

Plutôt que d'adopter cette procédure, le gouvernement a choisi de différer, par décret, l'entrée en vigueur des articles 69 et 70 de la Loi sur l'accès.

* Avis sur le projet de loi no 42 intitulé Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (30 novembre 1984).

La Commission a émis un premier avis sur ce projet de loi en février 1984 mais, compte tenu de sa réimpression, de nouveaux commentaires s'imposaient.

Essentiellement, l'avis de la Commission portait sur des dérogations à la Loi sur l'accès dans le cas d'échange de renseignements nominatifs. Dans deux cas, la Commission reconnaissait la légitimité de cette dérogation mais dans les autres, la Commission recommandait que les organismes s'astreignent au régime des ententes.

À cette époque, les différentes suggestions ont été agréées par la C.S.S.T. mais ce projet n'a pas encore franchi toutes les étapes du processus législatif.

* Avis sur le projet de loi no 3 intitulé Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public. (6 décembre 1984).

Essentiellement, l'avis de la Commission portait sur deux articles de ce projet. À l'article 270, on prévoyait une dérogation expresse à la Loi sur l'accès pour soustraire certains transferts de renseignements nominatifs du mécanisme des ententes; ce à quoi la Commission s'objectait.

À l'article 639 de ce projet, article qui modifiait l'article 44 de la Loi sur les services de garde à l'enfance, la Commission suggérait qu'elle assume elle-même la révision des décisions concernant l'accès à certains documents, comme c'est son rôle, plutôt que de faire assumer cette tâche par la Commission des affaires sociales.

Les articles 270 et 616 de la Loi sanctionnée reproduisent des dispositions similaires à celles qui avaient fait l'objet des commentaires de la Commission; ces commentaires n'ont pas été retenus.

5.2.2 Les avis sur les ententes d'échange de renseignements nominatifs

* Avis sur l'entente relative à la communication de renseignements nominatifs entre le ministère de la Santé et du Bien-Être du Canada et le ministère des Affaires sociales (28 janvier 1985).

L'objet de cette entente visait à autoriser le ministère des Affaires sociales à transmettre à son pendant fédéral des informations relatives aux naissances survenues au Québec ainsi que des informations concernant le décès des jeunes de moins de 18 ans, pour permettre aux bénéficiaires d'allocations familiales de recevoir les sommes dues, sans qu'elles aient à faire la preuve de la naissance d'un enfant et de la même façon, pour permettre au fédéral de cesser un paiement sans qu'il soit nécessaire aux bénéficiaires de l'aviser du décès d'un enfant.

Après une analyse de cet échange, la Commission avait émis un avis favorable tout en suggérant certaines modifications à être apportées à l'entente formelle, qui doit être soumise en juillet 1985.

* Avis sur le projet d'entente présenté par la Régie de l'assurance-maladie du Québec (R.A.M.Q.) et la Commission des normes du travail (C.N.T.). (31 janvier 1985).

Cet échange de renseignements vise à permettre à la C.N.T. d'avoir accès aux adresses de certains salariés qui ne peuvent être retracés autrement, et à qui des sommes d'argent sont dues.

Après une revue des différents critères d'appréciation de telles ententes, la Commission a émis un avis favorable au projet qui lui a été soumis.

6. L'étude des dispositions inconciliables

Le législateur a prévu, par le biais des articles 168 et 169 de la Loi sur l'accès, que d'ici octobre 1986, les dispositions de cette loi se verraient reconnaître une prépondérance sur l'ensemble de la législation québécoise.

Comme les lois antérieures à la Loi sur l'accès peuvent receler certaines inconciliabilités, le législateur a prévu un mécanisme particulier de révision. Pour identifier ces dispositions problématiques, une équipe d'avocats a passé au crible plus de 600 lois, incluant les chartes municipales, ainsi que plus de 11 000 pages de règlement. Ce travail minutieux a permis de révéler certains cas d'inconciliabilité sur lesquels la Commission fera des propositions.

Les personnes ou organismes intéressés seront invités à faire part à la Commission de leurs commentaires et, à la date prévue, la Commission transmettra son rapport final sur cette question.

7. La déclaration de fichiers et les dispenses d'enregistrement

Tous les renseignements nominatifs détenus par les organismes publics, classés de façon à être retrouvés en référence au nom d'une personne ou devant servir à prendre une décision concernant cette personne, doivent, d'ici le 1er juillet 1985, être versés dans un fichier de renseignements nominatifs. Dans le but d'informer le public et de permettre à la Commission de vérifier l'observance de la loi, chacun des fichiers ainsi créés doit être déclaré à la Commission pour être ensuite intégré à un répertoire qu'elle publiera.

Dans un premier temps, la Commission a, avec un consultant de l'E.N.A.P., établi les éléments qui lui étaient essentiels pour connaître la nature et l'usage des informations nominatives détenues par les organismes, que leurs fichiers soient manuels ou informatiques. Par la suite, un formulaire et un guide explicatif ont été diffusés à chacun des organismes pour compléter cette première phase.

Afin de mieux faire comprendre cet aspect important de la loi et en même temps pour faciliter la tâche des organismes, la Commission a entrepris une tournée d'information dans toute la province sur la déclaration de fichier et sur la dispense d'enregistrement. Si on se base sur le taux de participation des organismes, il semble qu'une telle initiative

était bienvenue. Au 31 mars 1985, 1 081 organismes des secteurs municipal, scolaire et du réseau des affaires sociales avaient été invités, cette tournée devant se continuer au cours des mois d'avril et de mai. Plus de 50 % des organismes invités ont délégué une personne à ces séances d'information.

8. La mise en place d'une conception administrative des systèmes de gestion

Pour faire face efficacement aux obligations créées par la Loi sur l'accès, la Commission a décidé de se doter d'outils de gestion informatisés.

Afin d'assurer la cohérence dans la mise en place de ses outils de gestion, la Commission a fait réaliser par une firme spécialisée une conception administrative de ses systèmes de gestion qu'elle a choisi de réaliser par étapes au fur et à mesure de ses besoins et ce, parallèlement à l'implantation d'outils de bureautique. Cette phase de développement, qui est d'ailleurs commencée, est appelée à se poursuivre au cours de la prochaine année.

9. Les activités d'information et de communication

En plus des réponses aux demandes d'information, de la diffusion de la brochure concernant l'échange de renseignements nominatifs entre organismes publics, de la tournée relative à la déclaration de fichiers, éléments évoqués précédemment, la Commission a cherché à se rendre disponible dans les activités de diffusion d'information et rappelle que ses documents, comme ceux des autres organismes publics, sont accessibles.

Au cours de l'année, la Commission a entrepris un premier effort de sensibilisation des citoyens au mécanisme de révision. En effet, un dépliant d'information intitulé *Comment exercer votre droit de recours auprès de la Commission d'accès à l'information* a été diffusé. Par ailleurs, une annonce a été publiée, à deux reprises, dans les quotidiens de la province.

De plus, les décisions de la Commission en révision ont aussi été transmises à une centaine de personnes qui en avaient fait la demande. Comme mentionné précédemment, ces décisions seront disponibles par abonnement auprès de l'Éditeur officiel, au cours de la prochaine année.

9.1 La participation à des missions, colloques et conférences

Durant la même période, le président et le directeur de l'analyse et de l'évaluation ont participé, à Vienne, au « 6th Annual Meeting of Data Protection Commissioners Conference 1984 ». Pour leur part, mesdames Pestieau et Giroux ont eu des rencontres avec nos homologues français et allemands pour échanger sur l'application de nos lois respectives. Aussi, deux membres du personnel ont assisté au Symposium de l'« American Society of Access Professionals », à Washington.

À ces quelques exemples, on peut ajouter la participation au Symposium « Conference on Privacy Initiatives for 1984 », au Congrès de l'Association du Barreau canadien, à un séminaire portant sur « The Impact of Computer Networks in Healthcare Delivery: Issues of Security, Integrity and Confident », à la 36e conférence annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada et à un colloque sur « La décentralisation: un effritement de l'État ou un enrichissement démocratique ».

À ces activités, s'ajoutent de multiples conférences, apparitions à la télévision et participation à des émissions de radio, autant de la part des commissaires que de membres du personnel. Chacune des invitations reçues est l'objet d'une attention particulière et, en fonction des disponibilités, reçoit, en général, un accueil favorable.

9.2 Les documents disponibles

En plus de la brochure portant sur les critères d'évaluation des ententes d'échange de renseignements personnels entre organismes publics, disponible chez l'Éditeur officiel, la Commission a adopté différentes politiques qui sont disponibles sur demande, auprès de la Commission. Ce sont:

— la politique concernant l'échange des renseignements personnels entre organismes publics, qui constitue un document plus détaillé que la brochure disponible chez l'Éditeur officiel;

— la politique concernant le consentement;

— le fichier de renseignements personnels et le *Guide sur la déclaration de fichiers et la dispense d'enregistrement de consultation*;

— la politique concernant l'échange de renseignements nominatifs entre un organisme public et un organisme privé.

Ces politiques ainsi que les avis résumés précédemment sont disponibles en tout temps auprès de la Commission.

La Commission invite toute les personnes intéressées à la consulter, autant en ce qui concerne les documents disponibles pour consultation, qu'en ce qui concerne d'autres demandes de renseignements. Nous nous ferons un plaisir d'y répondre.

Annexe I

Les règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information

Section I

Définitions

1. Dans les présentes règles, on entend par:
   1) « organisme public »: un organisme visé au chapitre 1 de la Loi;
   2) « responsable »: le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels visé à l'article 8 de de la Loi;
   3) « tiers »: le tiers visé aux articles 25 et 49 de la Loi.

Section II

Dispositions générales

2. S'il advient qu'un délai expire un jour non juridique ou un samedi, il est prolongé au jour juridique suivant.

3. Aucune procédure faite en vertu du présent règlement ne doit être considérée comme nulle ou rejetée pour vice de forme.

Section III

Demande de révision

1. Présentation de la demande

4. La demande de révision doit contenir les nom, prénom et adresse du requérant et la désignation de l'organisme public concerné. Elle peut exposer brièvement les raisons pour lesquelles la décision du responsable devrait être révisée.

5. La demande de révision est accompagnée d'une copie de la décision du responsable; en cas de défaut de celui-ci de répondre à une demande dans le délai accordé par la loi, la demande allègue le défaut du responsable et indique la date de la demande d'accès ou de rectification ainsi demeurée sans réponse.

6. La demande de révision doit être signée par le requérant ou, le cas échéant, par son représentant. Elle doit indiquer, dans ce cas, les nom, prénom et adresse du représentant.

7. La demande de révision est dûment introduite lorsqu'elle est déposée à la Commission d'accès à l'information ou mise à la poste, à son adresse.

8. Lorsque la Commission reçoit une demande de révision, elle expédie un accusé de réception au requérant ou à son représentant, s'il y a lieu, et avise l'organisme public concerné par cette demande et, le cas échéant, le tiers.

2. Extension de délai

9. La demande d'être relevé du défaut de respecter le délai prévu à l'article 135 de la Loi doit indiquer les raisons pour lesquelles le requérant a fait défaut d'agir plus tôt.

10. Cette demande contient également:
    1) la mention et la date de l'événement lui donnant lieu;
    2) la signature du requérant ou de son représentant;
    3) les noms et adresse du requérant et, le cas échéant, de son représentant;

11. La Commission peut exiger tout renseignement ou document utile pour accorder ou refuser cette demande d'extension de délai.

12. La Commission accorde ou refuse la demande d'extension de délai et en avise par écrit les parties ou leur représentant.

3. Examen de la demande.

13. La Commission peut notamment, pour donner l'occasion aux parties de présenter leurs observations, tenir une audition.

14. Avant de procéder à une audition, la Commission peut requérir la comparution des parties ou de leur représentant à une rencontre préliminaire afin de conférer sur les moyens propres à simplifier ou à abréger l'audition, de définir les points en litige et d'admettre quelque fait ou document.

15. La Commission transmet aux parties ou à leur représentant, un avis d'audition mentionnant la date, l'heure et le lieu d'audition. Cet avis doit être transmis au moins 10 jours avant la date fixée pour la tenue de l'audition.

16. Si, à l'ouverture de l'audition, l'une des parties fait défaut de comparaître, la Commission peut disposer de la demande de révision de la façon qu'elle croit la mieux appropriée.

17. La Commission peut accorder la remise ou l'ajournement de l'audition. Elle peut d'elle-même, motifs à l'appui, reporter l'audition ou l'ajourner aux conditions qu'elle détermine.

18. L'audition est publique. La Commission peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de l'ordre public.

19. Lorsque la demande de révision porte sur la protection des renseignements personnels, la Commission procède à huis clos toutes les fois où cela est nécessaire pour éviter que ne soient divulgués des renseignements susceptibles d'être protégés par la Loi.

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis clos, d'un document que l'organisme public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès, en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

21. La Commission peut, avant de prendre sa décision, ordonner la réouverture de l'audition selon les modalités qu'elle détermine; elle en informe les parties.

Section IV

Preuve et assignation de témoins

22. La Commission peut accepter tout mode de preuve qu'elle croit le mieux servir les fins de la justice. Elle peut requérir la production de tout document qu'elle estime nécessaire.

23. La Commission peut, de son chef ou sur demande, convoquer toute personne à comparaître devant elle et l'obliger à témoigner sous serment.

24. La Commission peut, si elle le juge opportun, ordonner que les témoins déposent hors la présence les uns des autres.

25. La Commission peut verser à une personne requise de comparaître devant elle, une indemnité fixée conformément au Règlement sur les indemnités payables aux témoins assignés devant les cours de justice (R.R.Q., 1981, c. C-25, r.2).

26. Une partie peut, à ses frais et sous réserve de l'article 20 du présent règlement, faire enregistrer mécaniquement ou faire noter en sténographie ou en sténotypie l'audition de la demande de révision.

Section V

Décisions

27. La décision est rendue par les membres qui ont entendu la demande de révision et elle constitue la décision de la Commission. Elle est écrite et motivée.

28. Le secrétaire conserve l'original de la décision et en transmet une copie conforme à chaque partie ou à son représentant, par courrier recommandé ou certifié, ou par tout autre moyen permettant la preuve de la date de sa réception.

Section VI

Disposition finale

29. Le présent règlement entre en vigueur le 13 octobre 1984.